ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXX, 16 SECTIO G 1983

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Rolnego

Maria SZEWCZYK

Z problematyki zakazu reprywatyzacji ziemi stanowiącej własność państwa *

Из проблематики запрета реприватизации земли, являющейся собственностью государства

Aus der Problematik der Reprivatisierung des Bodens, der Staatseigentum ist

1

Z całokształtu zasad konstytucyjnych, określających ustrój PRL, wynika, że stosunki własnościowe w rolnictwie powinny ulegać — wraz z budową socjalizmu w Polsce — przemianom w taki sposób, by ziemia, jako środek produkcji, stała się w przyszłości mieniem społecznym. Jest to jednak cel, który przez ustrojodawcę potraktowany został w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej. Tymczasem ustrojodawca zapewnił określone miejsce w ustroju rolnym własności indywidualnej, licząc się z realiami gospodarczymi i politycznymi.

W kontekście tych dwóch — w pewnym sensie ze sobą konkurujących — konstytucyjnych zasad, determinujących stosunki własnościowe w rolnictwie PRL i kierunek ich przemian, rysuje się doniosły problem, zresztą nienowy, rozważany już w literaturze i orzecznictwie sądowym.[1] Generalnie rzecz biorąc, chodzi o to, czy sytuację państwa jako podmiotu własności ziemi określają ogólnie obowiązujące zasady, w szczególności gdy

* Artykuł złożony do druku w r. 1981.

[1] Por. A. Ohanowicz: *Glosa do orzeczenia SN z 29 X 1960 r. 4 CR 680/59*, OSPiKA 1962, nr 5, poz. 118, s. 261; S. Rudnicki: *Uwagi na temat listu S. Wajsberga*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1970, nr 7, s. 236; J. Goławska: *Z problematyki zbywania, obciążenia i zamiany nieruchomości państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1959, nr 3, s. 81 i n. Orzeczenie SN z 29 X 1960 r. 4 CR 680/59, OSPiKA 1962, nr 5, poz. 118.

chodzi o kwestię rozporządzania tą własnością czy też sytuacja państwowej własności ziemi w Polsce przedstawia się szczególnie, a mianowicie, że ochrona tej własności w szerokim tego słowa znaczeniu obejmuje również ochronę samego zasobu ziemi; w tym sensie, iż wyzbywanie się własności ziemi przez państwo jest niedopuszczalne lub przynajmniej ograniczone.

Jest to problem, który ma nie tylko znaczenie jurydyczne, lecz również ustrojowe. Chodzi bowiem o to, że wyzbywanie się przez państwo nieruchomości, które wchodzą w skład majątku ogólnonarodowego, prowadzi do procesu odwrotnego niż ten, który — jak podkreśliłam — leży u podstaw naszego ustroju, tzn. do — jak się to określa — reprywatyzacji mienia państwowego.

2

W Konstytucji PRL brak jest norm regulujących *expressis verbis* kwestię zbywania ziemi przez państwo i ten właśnie fakt — w połączeniu z konstytucyjną zasadą, że podstawę ustroju stanowi społeczna własność środków produkcji [2], których najwyższą formą jest własność państwowa podlegająca szczególnej ochronie [3] — postawił na porządku dziennym wskazany wyżej problem.

W literaturze i orzecznictwie dominuje teza, że w świetle powołanych zasad ustrojowych, wynikających z konstytucji, zbywanie przez państwo nieruchomości gruntowych nie jest wprawdzie wyłączone, podlega jednak daleko idącym ograniczeniom. Polegają one — generalnie rzecz ujmując — na tym, że zbycie może nastąpić jedynie w oparciu i na zasadach określonych w szczególnym przepisie ustawy [4], a zatem, że państwo nie jest uprawnione do zbywania swoich nieruchomości li tylko na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego, regulujących treść własności i wyposażających właściciela w atrybut rozporządzania swoim prawem (art. 140 k. c.). Dla niektórych przedstawicieli doktryny teza ta wydaje się tak oczywista, że nie warto jej uzasadnieniu poświęcać uwagi.[5] Inni jej zwolennicy, poza ogólnym powołaniem się na „całokształt zasad naszego ustroju społeczno-gospodarczego", przytaczają w celu jej uzasadnienia wyrażone we wstępie do Konstytucji i w jej art. 11 cele państwa ludowego oraz zawartą w art. 12 ust. 1 normę, zgodnie z którą mienie

[2] Art. 11 ust. 1 Konstytucji.
[3] Art. 12 ust. 1.
[4] Por. orzeczenie SN z 29 X 1960 r. 4 CR 680/59 r., OSPiKA 1962, nr 5, poz. 118.
[5] Por. G o ł a w s k a: *loc. cit.*

państwowe poddane jest szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli.[6]

Na takim też stanowisku stanął również Sąd Najwyższy, wypowiadając w orzeczeniu z 29 X 1960 r. 4 CR 680/59 [7] zasadę, że zbycie nieruchomości będącej mieniem ogólnonarodowym jest dopuszczalne i ważne wyłącznie w tych wypadkach, gdy dokonane zostaje na podstawie przepisu normującego takie zbycie.

Teza ta, nigdzie *expressis verbis* nie przewidziana, została jednak zakwestionowana w doktrynie.[8] Uważa się mianowicie, że wydedukowanie jej z założeń ustrojowych państwa i z obowiązującego ustawodawstwa, dotyczącego poszczególnych rodzajów własności państwowej, a zawierającego przepisy tak różnej treści i oparte na odmiennych założeniach, byłoby jeszcze przedwczesne. Pogląd ten nie podważa wprawdzie celowości zasady, w myśl której sprzedaż państwowych nieruchomości winna wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie kwestionuje też jej znaczenia dla przyszłego rozwoju, ale z uwagi na powyższe względy, podaje w wątpliwość jej aktualną przydatność. Uważa się, iż zbycie nieruchomości państwowych nie jest materią wymagającą ze swej istoty aktu ustawodawczego. Nie jest ono bowiem tworzeniem normy prawnej, a tylko aktem zarządu, który w szerokim znaczeniu tego pojęcia obejmuje również dysponowanie mieniem nieruchomym, nie wyłączając jego zbywania. Zarząd zaś mieniem państwowym jest funkcją administracyjną wykonywaną przez organy administracji państwowej. Organy te mogą zatem zbywać nieruchomości państwowe pozostające w ich zarządzie na ogólnych zasadach, ustalonych w przepisach prawa cywilnego.[9]

Z krytyką tą nie sposób się zgodzić. Należy naprzód zaznaczyć, że teza o konieczności ustawowego zezwolenia na zbywanie nieruchowości państwowych nie oznacza potrzeby istnienia aktu ustawodawczego dla każdego konkretnego wypadku zbycia takiej nieruchomości, lecz generalnego zezwolenia na zbywanie nieruchomości państwowych danego rodzaju. Wprawdzie w ten sposób rozumiany zakaz reprywatyzacji nieruchomości państwowych bez szczególnego upoważnienia ustawowego nie wynika *expressis verbis* — jak to już podkreślano — z żadnego przepisu Konstytucji, ale wyprowadzenie takiej zasady z założeń ustroju nie nastręcza — jak się zdaje — trudności.[10] Chociaż nacjonalizacja własności ziemskiej

---

[6] Por. S. C z u b a: *Sprzedaż nieruchomości państwowych*, „Nowe Prawo" 1969, nr 7—8, s. 109.

[7] OSPiKA 1962, nr 5, poz. 118.

[8] Por. też R u d n i c k i: *loc. cit.* Autor ten uważa, że nie ma zakazu nabywania nieruchomości państwowych, poza wyjątkami, jak np. art. 177 k.c. Por. O h a n o w i c z: *loc cit.*

[9] Zob. przypis 8.

[10] Por. C z u b a: *loc cit.*

nie musi dokonywać się we wstępnej fazie budownictwa socjalizmu (odmienność procesów historycznych może zadecydować o stopniowej realizacji tych celów), niemniej jednak przejmowanie przez państwo na własność nieruchomości należy uznać za prawidłowość. Rezygnacja przez państwo z tytułu własności na rzecz innych osób — jeżeli nie jest podyktowana szczególnymi względami — stanowi swoisty akt reprywatyzacji, a więc tendencji sprzecznej z założeniami ustrojowymi. Dlatego należy uznać, że wyłącznie ustawodawca, który decyduje o założeniach ustrojowych, ma moc odstąpienia od tych założeń.[11] Twierdzenie, że dopuszczalność zbywania nieruchomości państwowych wynika z zakresu zdolności prawnej organów sprawujących zarząd mienia państwowego, pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 4 k. c., według którego przepisy prawne winny być tłumaczone i stosowane zgodnie z zasadami ustroju i celami państwa. Za poglądem tym przemawia dodatkowo ukształtowana praktyka regulowania przez ustawodawcę zbywania nieruchomości państwowych — ilekroć takie zbycie uważa za celowe — aktami prawnymi wyższego rzędu, jakimi są ustawy.[12] Gdyby ustawodawca nie opierał się na założeniu, że ważność zbycia zależy od upoważnienia ustawowego, wówczas przy rozporządzeniu nieruchomym mieniem państwowym powstawałby jedynie problem celowości zarządzania tym mieniem, który mógłby być regulowany aktami normatywnymi niższego rzędu.[13] Również utrzymanie w mocy przez przepisy wprowadzające kodeks cywilny ustaw regulujących zbycie nieruchomości państwowych wskazuje na ich szczególny charakter jako tych aktów, które wprowadzają wyjątki od zasady.[14]

W tym świetle wydaje się uzasadnione stanowisko zarówno doktryny, jak i orzecznictwa, że zbycie nieruchomości będących mieniem ogólnonarodowym jest dopuszczalne i ważne wyłącznie w tych przypadkach, gdy dokonane zostaje na podstawie przepisu zezwalającego na takie zbycie, a niezachowanie tego wymagania ustawowego skutkuje bezwzględną nieważność czynności prawnych.[15]

Sprzedaż nieruchomości rolnych stanowiących własność państwa może

---

[11] Chociaż za znamienny może być uważany fakt, że przy ostatniej, o dość szerokim zasięgu, nowelizacji Konstytucji z r. 1952 ustawodawca nie skorzystał z okazji, aby wprowadzić do niej przepis wyrażający *expressis verbis* przedmiotową zasadę.

[12] Zob. ustawę z 28 V 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. nr 31, poz. 132) oraz ustawę z 12 III 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości (Dz. U. nr 17, poz. 71). Ustawa z 28 V 1957 r. została uchylona, a właściwie włączona do ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

[13] Por. Czuba: *loc. cit.*

[14] Por. Czuba: *op. cit.*, ss. 1099—1110.

[15] Por. orzeczenie SN z 29 X 1960 r. 4 CR 680/59, OSPiKA 1962, nr 5, s. 118.

być dokonana na podstawie przepisów ustawy z 12 III 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. nr 17, poz 71). Skoro zatem sprzedaż tych nieruchomości opiera się na szczególnym upoważnieniu, *prima facie* może się wydawać, że rozważania na temat zakazu reprywatyzacji ziemi państwowej (rozumianego w określony wyżej sposób) mają jedynie walor teoretyczny. W związku z tym unormowaniem nasuwa się jednak zagadnienie, jaki zakres powinno mieć to unormowanie, aby czyniło zadość wymaganiom płynącym z zakazu reprywatyzacji ziemi państwowej, oraz związana z tym kwestia dopuszczalności stosowania do tej sprzedaży — w określonym zakresie — ogólnych przepisów prawa cywilnego o przeniesieniu własności nieruchomości i przepisów o sprzedaży.

Nie może być kwestionowane twierdzenie, że wynikające z zakazu reprywatyzacji ziemi państwowej wymaganie specjalnego upoważnienia ustawowego dla takiej reprywatyzacji nie oznacza konieczności szczególnego kompleksowego i wyczerpującego uregulowania poszczególnych instytucji prawnych, w ramach których ona następuje. Takie wymaganie byłoby nieracjonalne z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej. Takie zresztą próby nie są notowane w dotychczasowej praktyce legislacyjnej, pomijając przekazywanie nieruchomości w ramach przebudowy ustroju w drodze specjalnych instrumentów prawnych, nie znanych ustawodawstwu powszechnemu. Jeśli zatem ustawodawca jako formę reprywatyzacji przewiduje instytucję prawną znaną powszechnemu ustawodawstwu (jaką w szczególności jest np. sprzedaż), całkowite „odcinanie się" od tego ustawodawstwa i regulowanie tej formy w identyczny lub podobny sposób „na nowo", nie miałoby sensu. Dlatego też uważam, że tym minimum, które w związku z zakazem reprywatyzacji ziemi państwowej musi spełniać specjalne ustawowe zezwolenie na reprywatyzację, jest określenie samej zasady dopuszczalności zbycia określonych rodzajów nieruchomości państwowych. Inne kwestie, jak np. warunki, na jakich zbycie następuje, tryb, itp. mogą być oczywiście również unormowane przy tej okazji. Nie sądzę jednak, aby taka konieczność wynikała z zasady niedopuszczalności reprywatyzacji ziemi bez szczególnego upoważnienia ustawowego. Jeśli kwestie te zostały unormowane w sposób specjalny, regulujące je przepisy mają charakter *legis speciale* w stosunku do przepisów prawa cywilnego normujących zbycie nieruchomości i w kwestiach, które obejmują swoją regulacją, wyłączają ich stosowanie.

Z tego wynika, że jeśli ustawodawca zezwala na reprywatyzację określonego rodzaju państwowego mienia nieruchomego, nie określając zasad, na jakich może nastąpić zbycie, rozporządzenie nieruchomością państwową jest możliwe na ogólnych zasadach przewidzianych w prawie cywil-

nym, ustalenie zaś (w granicach zastrzeżonej przez te zasady swobody) warunków zbycia, najbardziej dla państwa odpowiednich, jest kwestią celowości i stanowi akt zarządu. Jeśli natomiast ustawodawca nie ogranicza się do stwierdzenia dopuszczalności zbycia, lecz w pewnym zakresie zbycie to reguluje, przepisy ustawodawstwa powszechnego mieć będą zastosowanie — oczywiście wprost, a nie tylko *per analogiam* — w takim zakresie, w jakim ustawa, zezwalająca na zbycie, nie zawiera zasad szczególnych.

РЕЗЮМЕ

Из совокупности конституционных принципов, определяющих государственный строй ПНР, следует, что вместе со строительством социализма в Польше должны изменяться и посессионные отношения в сельском хозяйстве — в будущем земля как средство производства должна стать общественной собственностью. Однако законодатель отодвинул осуществление этого принципа на неопределенное время. В то же время законодатель, учитывая сложившуюся политическую и экономическую обстановку, предназначил определенное место в сельском хозяйстве частной собственности.

В контексте этих двух, в какой-то степени конкурирующих друг с другом конституционных принципов, определяющих имущественные отношения в сельском хозяйстве ПНР, возникает следующая проблема — как выглядит положение государственной собственности на землю, когда дело касается вопроса распоряжения этим имуществом? Автор статьи считает правильной точку зрения, которую занимает как доктрина, так и судебная практика, а именно: продажа недвижимого имущества, являющегося общенародным достоянием, допустима только тогда, когда осуществляется на основе постановления, позволяющего его продажу, а отступление от этого законодательного принципа вызывает абсолютную неважность юридических действий.

ZUSAMMENFASSUNG

Aus der Gesamtheit der die Staatsordnung der VRP bestimmenden Verfassungsprinzipien geht hervor, dass die Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft — zusammen mit dem Bau des Sozialismus in Polen — solchen Umwandlungen unterliegen sollen, dass der Boden als Produktionsmittel in der Zukunft zum gesamtgesellschaftlichen Volkseigentum wird. Dieses Ziel aber wurde vom Verfassungsgeber nicht näher zeitlich bestimmt. Wo doch andererseits — mit Bezug auf politische und wirtschaftliche Lage — dem Privateigentum ein fester Platz im Agrarsystem versichert wurde.

Im Zusammenhang mit beiden — im gewissen Sinne widersprüchlichen — Verfassungsprinzipien, die Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft der VRP und Richtung ihrer Entwicklung bestimmen, ist die Frage entstanden, wie die Situation der Verfügung über den staatlichen Bodenbesitz aussicht. Die Stellung der Doktrin und der Rechtsprechung scheint richtig zu sein, dass die Veräusserung der Grundstücke, die Staatseigentum sind, nur dann zulässig und gültig ist, wenn sie auf Grund des in solche Veräusserung einwilligenden Gesetzes erfolgt. Die Nichterfüllung dieser Gesetzanforderung hat eine absolute Nichtigkeit der Rechtsgeschäfte zur Folge.